

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО**

ПРИСТАЙКО Валерій Володимирович

УДК: 354.338.24

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ:
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Таврійському національному університеті імені В. І. Вернадського.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор **КРАВЧЕНКО Сергій Олександрович**, Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, завідувач кафедри публічного управління та економіки.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор **СИТНИК Григорій Петрович**, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений діяч науки і техніки України;

кандидат наук з державного управління, доцент, **КЛИМЕНКО Наталія Григорівна**, начальник відділу організації фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень Національної академії державного управління при Президентові України.

Захист відбудеться *25 лютого 2021 року о 12 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради К 52.051.11 Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського за адресою: 04073, м. Київ, вул. Кирилівська, 164, к. 209.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського (01042, м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33).

Автореферат розісланий *22 січня 2021 року*.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



О. Л. Євмешкіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Жодна країна світу, незважаючи на рівень її економічного та політичного розвитку, не застрахована від виникнення надзвичайних ситуацій воєнного, соціального, техногенного чи природного характеру, які порушують нормальні умови життєдіяльності населення та вимагають від органів публічної вжиття особливих антикризових заходів реагування. У кризових ситуаціях кардинально змінюються суспільні відносини, що вимагає якісно іншого правового регулювання. Під час виникнення природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів події виходять з-під звичайного контролю, і в цих умовах ординарні механізми суспільної життєдіяльності припиняють працювати. За таких умов органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані застосовувати спеціальні адміністративні, управлінські та організаційно-правові форми захисту прав і свобод людини і громадянина на відповідній території держави.

Велика кількість глобальних небезпек різної генези вимагає створення спеціальних механізмів регулювання суспільних відносин у надзвичайних умовах. Процеси комплексного реформування різних сфер суспільного життя та самої системи державного управління, сучасні воєнно-політичні реалії в Україні, є також дуже потужними чинниками досить частого виникнення кризових ситуацій. Тому Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020, передбачає запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз. У цьому зв'язку особливої актуальності набуває удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень у системі державного антикризового управління в Україні, зокрема, у надзвичайних ситуаціях, в умовах надзвичайного або військового стану тощо. Серед цих механізмів важливе місце посідають інструменти державного управління, що забезпечують функціонування комплексного міжгалузевого інституту надзвичайного стану. У зв'язку з цим виникає потреба в розробці теоретичних засад та методологічних підходів щодо антикризового управління в умовах надзвичайного стану.

Дослідженню суспільних криз різноманітної природи, в тому числі, економічних, суспільно-політичних, духовно-культурних та ін. на національному та наднаціональному рівні присвячені праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, С. Белая, О. Мельниченка, В. Шарія та ін. Загальні теоретичні засади, а також аналіз вітчизняної і зарубіжної практики антикризового управління, зокрема, у економічній сфері, висвітлено у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема, Дж. Кейнса, М. Кондратьєва, К. Маркса, П. Самуельсона, М. Туган-Барановського, Р. Хоутрі, Й. Шумпетера та ін. Окремо слід відзначити напрацювання з теорії державного антикризового управління В. Корженка, Л. Костецької, О. Мельниченка, Н. Мельтюхової, Н. Миронової, Н. Сапи та ін.

Питання державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що є

тісно пов'язаними з проблематикою даного дослідження, ґрунтовно розроблені у роботах І. Клименко, В. Комарницького, В. Костенка, О. Труш та ін. Окремі теоретичні аспекти надзвичайного стану та правові механізми його функціонування досліджені у працях А. Басова, С. Кузніченка, С. Могили, Г. Ситника, А. Семенченка та ін.

Разом з тим, незважаючи на велику кількість праць за спорідненою проблематикою, теоретичні аспекти та методологічні підходи державного управління в умовах надзвичайного стану як різновиду державного антикризового управління не були предметом спеціального наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконувалася в межах наукової теми "Вплив глобалізації на систему державного управління" комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України "Державне управління та місцеве самоврядування" (ДР № 0115U004071), роль автора у виконанні якої полягала у аналізі сучасних глобальних криз та їх впливу на політику національної держави, а також наукової теми "Розвиток публічного управління в Україні на сучасному етапі державотворення" Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського (ДР № 0118U100303), роль автора у виконанні якої полягала в удосконаленні комплексу принципів державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування державного управління в умовах надзвичайного стану як особливого різновиду державного антикризового управління, а також напрямів його удосконалення в Україні.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- з'ясувати стан наукових напрацювань з проблематики управління у кризових ситуаціях з метою виділення державного управління в умовах надзвичайного стану як особливого різновиду державного антикризового управління та обґрунтування доцільності його теоретичного дослідження;
- проаналізувати зміст основних понять за темою дослідження та запропонувати авторське розуміння сутності державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану;
- сформулювати концептуальні засади удосконалення державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні;
- удосконалити комплекс принципів державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану;
- узагальнити міжнародний досвід державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану;
- визначити напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні.

Об'єкт дослідження – державне антикризове управління.

Предмет дослідження – теоретичні аспекти державного управління в умовах надзвичайного стану.

Методи дослідження. Теоретичну та методологічну основу дисертаційної роботи становлять фундаментальні положення теорії державного управління, принципи, моделі та підходи управління у кризових ситуаціях, зокрема, державного антикризового управління, а також теоретико-правові напрацювання щодо регулювання режиму надзвичайного стану.

У дисертації застосовувалися загальнонаукові й конкретнонаукові методи, інші методологічні засоби дослідження. Зокрема, за допомогою класифікації основних груп суспільних криз і різновидів антикризового управління, а також аналізу основних правових режимів діяльності органів державного управління у кризових ситуаціях, виділено державне управління в умовах надзвичайного стану як особливий різновид державного антикризового управління. Узагальнення тлумачень антикризового управління, підходів до розуміння його основних різновидів на державному рівні, а також абстрагування, дали змогу визначити поняття "державне антикризове управління в умовах надзвичайного стану". На основі загальних принципів антикризового управління, в тому числі державного, а також виділення ключових особливостей правового режиму надзвичайного стану, із застосуванням дедуктивного методу сформовано комплекс принципів державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану. Узагальнення положень міжнародно-правових документів та актів національного законодавства зарубіжних країн, інституційних механізмів міжнародного рівня щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, дозволили типізувати міжнародний досвід державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану. Структурно-функціональний аналіз державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в Україні та проблемний аналіз його нормативно-правових засад застосовано для розроблення концептуальних засад та визначення напрямів його удосконалення.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні державного управління в умовах надзвичайного стану як особливого різновиду державного антикризового управління, а також напрямів його удосконалення в Україні, зокрема:

у перше:

- виділено державне управління в умовах надзвичайного стану як особливий різновид державного антикризового управління, що відрізняється від державно-управлінської діяльності в умовах надзвичайних ситуацій та військового стану тим, що здійснюється лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим;

- розроблено концептуальні засади удосконалення державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в Україні, що включають: розуміння його сутності як сукупності управлінських інститутів, процесів та механізмів ефективного реагування на особливо загрозливі кризові ситуації, що потребують введення надзвичайного стану; визначення основних причин недостатньої ефективності наявної системи державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану; принципи та підходи щодо

удосконалення цієї системи, виходячи із сучасних завдань забезпечення національної безпеки України;

удосконалено:

- комплекс принципів державного управління в умовах надзвичайного стану шляхом поділу їх на загальні (виваженість при оцінюванні загроз, постійна готовність, ефективність, превентивність, плановість, системність) та специфічні, що відповідають особливостям надзвичайного стану, серед яких виокремлені пріоритет прав і свобод людини, крайня потреба, невідкладність, тимчасовість;

- понятійно-категоріальний апарат державного антикризового управління шляхом визначення поняття "державне антикризове управління в умовах надзвичайного стану", що розуміється як особливий вид управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, пов'язаний із реалізацією спеціальних повноважень щодо усунення причин та умов, які стали підставою для введення правового режиму надзвичайного стану, ліквідації їх наслідків, захисту прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб в екстремальних умовах, відновлення правопорядку, нормалізації оперативної, суспільно-політичної чи фінансово-економічної обстановки та створення умов для поновлення роботи інститутів держави і громадянського суспільства у режимі повсякденного функціонування;

набули подальшого розвитку:

- типізація міжнародного досвіду державного управління в умовах надзвичайного стану щодо: міжнародно-правових механізмів регулювання режиму надзвичайного стану; запобігання виникненню та ефективної ліквідації наслідків кризових ситуацій, що потребують введення надзвичайного стану, та механізмів міжнародного співробітництва у даній сфері; побудови та функціонування ситуаційних центрів різних рівнів як важливого інституційного механізму вироблення антикризових управлінських рішень, зокрема, в умовах надзвичайного стану;

- напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні, що передбачають: доповнення організаційних повноважень Президента України під час надзвичайного стану; чітке визначення функцій Служби безпеки України як елемента відповідної системи органів державного управління; розроблення порядку діяльності органів судової влади, зокрема, Конституційного Суду України, при функціонуванні режиму надзвичайного стану; регламентацію спеціальним положенням діяльності спільних оперативних штабів з реалізації заходів режиму надзвичайного стану на відповідних територіях; формування дієвої мережі ситуаційних центрів антикризового управління під час надзвичайного стану.

Практичне значення отриманих результатів. Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути використані при удосконаленні системи державного управління, спрямованої на забезпечення стабільного та

суспільного ефективного функціонування інститутів держави в умовах надзвичайного стану. Результати дослідження дістали впровадження:

- у роботі Секретаріату Конституційного Суду України за напрямом діяльності установи в умовах особливого періоду або правового режиму надзвичайного стану (довідка від 12.09.2016 р. № 4-43-16/2498) – запропоновані підходи до забезпечення сталого функціонування Конституційного Суду України під час виникнення кризових ситуацій використані у роботі даного державного органу при розробленні та затвердженні Плану заходів щодо забезпечення режиму секретності в умовах особливого періоду або правового режиму надзвичайного стану та Порядку дій посадових осіб щодо здійснення заходів із забезпечення режиму секретності у разі виникнення загрози захоплення матеріальних носіїв секретної інформації;

- у діяльності Міністерства закордонних справ України (довідка від 30.09.2016 р. № 104/17-910-821) – запропоновані підходи до забезпечення сталого функціонування Міністерства закордонних справ України під час виникнення кризових ситуацій використані при підготовці розпорядчих документів з питань діяльності даного державного в умовах особливого періоду або правового режиму надзвичайного стану;

- у навчальному процесі Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського (довідка від 17.05.2017 р. № 06) – при розробці навчально-методичного забезпечення та викладанні навчальних дисциплін "Право в публічному управлінні", "Аналітика в публічному управлінні", "Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні".

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, в якій висвітлені ідеї, розробки та висновки, сформульовані особисто дисертантом. Внесок автора в опублікованих у співавторстві працях конкретизовано у списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та наукові результати дослідження апробовані на науково-практичних конференціях, а саме: "Зовнішня політика і дипломатія: український і світовий досвід" (Київ, 2015), "Правові, управлінські та економічні аспекти трансформації суспільства" (Київ, 2016), "Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук" (Ужгород, 2016), "Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика" (Київ, 2017), "Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку" (Київ, 2018), "Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України" (Київ, 2016), "Транскордонна співпраця: проблеми та шляхи їх вирішення" (Київ, 2017), "Інституалізація публічного управління в Україні: в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів" (Київ, 2019).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковані у 15 публікаціях, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України з державного управління, 1 стаття у зарубіжному науковому виданні, 1 розділ у колективній монографії, 8 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій та 1 розділ у навчальному посібнику.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, шести додатків. Повний обсяг дисертації становить 199 сторінок друкованого тексту, з них 174 сторінки основного тексту. Список використаних джерел складає 183 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, висвітлено ступінь її наукової розробленості, висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет дослідження, охарактеризовано особистий внесок здобувача, розкрито методи дослідження, наукову новизну, практичне значення отриманих результатів; наведено відомості щодо їх апробації та публікацій за темою дисертації, її структури та обсягу.

У **першому розділі** – *"Теоретичні засади дослідження державного управління в умовах надзвичайного стану"* – здійснено аналіз стану наукових напрацювань з проблематики криз та антикризового управління, дано розуміння та виділено принципи державного управління в умовах надзвичайного стану як різновиду антикризового управління, обґрунтовано доцільність та окреслено основні методологічні підходи щодо його теоретичного дослідження.

Визначено, що науковці поділяють кризи на три основні групи за причинами виникнення: природні кризи, внаслідок природних умов життя й діяльності людини; суспільні кризи, що виникають в процесі суспільних відносин у соціумі; екологічні кризи, викликані природними умовами, з причини діяльності людини. З'ясовано, що існують погляди вчених в трактуванні антикризового управління як з точки зору "вузького" і "широкого" підходу. До представників "вузького" підходу відносять науковців, хто зазначають необхідність використання антикризового управління за вже наявної кризи, а до представників "широкого" – тих, хто виділяють антикризове управління як постійно діючу функцію, незважаючи на характеристику стану системи. Більшість науковців зосереджують свою увагу на антикризовому управлінні у економічній сфері, тому недостатньо дослідженими є його соціальні, політичні, психологічні аспекти.

Для державного управління дослідники також виділяють два режими – нормальний та кризовий. Криза державного управління – особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, підвищенням критичної активності мас. Ознаки кризи державного управління: загострення економічних і соціальних конфліктів з яскраво вираженим політичним характером, оскільки вимоги адресуються структурам влади щодо зміни політичного курсу, стратегії та методів управління;

нездатність державної влади керувати конфліктами, що поглиблюються, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами; розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем; крах легітимності державної влади; напружений стан у суспільстві.

Враховуючи зазначене, державне антикризове управління доцільно розуміти як сукупність зовнішніх та внутрішніх впливів, що забезпечують відновлення та стабілізацію діяльності суспільної системи (якщо вона знаходиться в кризовому стані) чи запобігання розвитку кризових суспільних явищ, якщо існують їх слабкі ознаки. Правові режими, за допомогою яких відбувається перебудова механізмів державного управління для антикризової діяльності, можна визначити як надзвичайні. Вони встановлюються там, де неефективний звичайний порядок реалізації юридичних засобів, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольних-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони, захисту.

У юридичній літературі виділяють три основні різновиди надзвичайних режимів: надзвичайний стан; надзвичайна ситуація; воєнний стан. Відповідно до цього, можна виділити державне антикризове управління в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного стану, воєнного стану. Зокрема, особливим різновидом державного антикризового управління є державне управління в умовах надзвичайного стану, що відрізняється від державно-управлінської діяльності в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану тим, що здійснюється лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим.

Виходячи із сутності та характеристик надзвичайного стану, державне управління у його умовах завжди має антикризову спрямованість. Згідно з цим, запропоновано визначення поняття "державне антикризове управління в умовах надзвичайного стану" – особливий вид управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, пов'язаний із реалізацією спеціальних повноважень щодо усунення причин та умов, які стали підставою для введення правового режиму надзвичайного стану, ліквідації їх наслідків, захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб в екстремальних умовах, відновлення правопорядку, нормалізації оперативної, суспільно-політичної чи фінансово-економічної обстановки та створення умов для поновлення роботи інститутів держави і громадянського суспільства у режимі повсякденного функціонування.

Загальнонауковою основою методології дослідження державного управління є системний підхід. При цьому для дослідження управлінських проблем у кризових умовах доцільно використовувати такі методи, як ступінчастий, стратифікований і трасування. З них, виходячи з особливостей надзвичайного стану, найбільш придатним є ступінчастий метод, що дає змогу за допомогою триетапної процедури логічно видобувати порядок антикризової діяльності.

З'ясовано, що серед основних принципів антикризового управління виділяють такі: постійної готовності до реагування; превентивності дій; терміновості реагування на окремі кризові явища в певній суспільній сфері або галузі; диференціації індикаторів кризових явищ за рівнем їх небезпеки для суспільної сфери або галузі, що використовується в процесі діагностики; адекватності реагування органу влади на реальні загрози для стабільного функціонування об'єкта управління; повної реалізації внутрішніх можливостей виходу суспільної сфери або галузі з кризового стану.

Виходячи з цих принципів, а також базових принципів державного управління, до загальних принципів державного управління в умовах надзвичайного стану можна віднести: виваженість при оцінюванні загроз; постійну готовність; ефективність; превентивність; плановість; системність. Поряд з ними, виокремлено специфічні принципи, що відповідають особливостям надзвичайного стану:

- принцип пріоритету прав і свобод людини, що зазнають звуження у певній частині, проте у всьому іншому мають неухильно забезпечуватися, незважаючи на надзвичайні заходи;

- принцип крайньої потреби, що передбачає введення надзвичайного лише за наявності особливої загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим;

- принцип невідкладності, згідно з яким у разі необхідності здійснення невідкладних заходів щодо врятування населення або недопущення загибелі людей надзвичайний стан може бути введено без попередження;

- принцип тимчасовості, що передбачає введення надзвичайного стану лише на певний термін до усунення загроз, що зумовили таку потребу.

У **другому розділі** – *"Міжнародний досвід державного управління в умовах надзвичайного стану"* – узагальнено міжнародний досвід регулювання режиму надзвичайного стану в міжнародному праві та національному законодавстві зарубіжних країн, функціонування інституційних механізмів щодо запобігання та ліквідації наслідків криз, пов'язаних із введенням надзвичайного стану, діяльності ситуаційних центрів у виробленні антикризових управлінських рішень в умовах надзвичайного стану.

Міжнародно-правова класифікація криз здійснюється за мірою застосованого у них насильства та відповідній їй межі силового вирішення кризи державою. Розрізняють такі види криз: внутрішні хвилювання та заворушення, що не досягли рівня збройного конфлікту; збройний конфлікт не міжнародного характеру, або внутрішній збройний конфлікт низької інтенсивності; збройний конфлікт не міжнародного характеру, або внутрішній збройний конфлікт високої інтенсивності; міжнародний збройний конфлікт.

Головним офіційним міжнародно-правовим документом, що закріплює загальні принципи режиму надзвичайного стану, є Міжнародний пакт "Про громадянські та політичні права". Він закріплює принципи дії надзвичайного стану, мету, умови та порядок введення, права і свободи, які не можуть бути обмежені в умовах надзвичайного стану. З його змісту витікають принципи, які висуваються до режиму надзвичайного стану, а саме: виключної загрози;

офіційного оголошення; розмірності; невід'ємності абсолютних прав і свобод; офіційного повідомлення.

Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що з метою захисту інтересів держави, національної безпеки, економічного добробуту, здоров'я та моралі суспільства, прав і свобод інших людей чи запобігання злочинам або заворушенням країни-учасниці можуть обмежувати права людини. Однак таке право держав також не є абсолютним, і за жодних обставин не можуть бути порушені зобов'язання держави поважати право особи на життя, обов'язки щодо заборони катувань, рабства, неприпустимості зворотної дії закону. Ключова роль у забезпеченні чіткого і дієвого контролю за реалізацією державами - учасницями Конвенції взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення прав та основних свобод людини належить Європейському Суду з прав людини.

У 1980 р. Норвезьким інститутом з прав людини був вперше розроблений проект Декларації "Про мінімальні гуманітарні стандарти". Вона містить такі аспекти режиму надзвичайного стану: сфера дії і мета режиму надзвичайного стану; принцип рівності та недопущення дискримінації з будь-яких ознак; обсяг особистих прав людини, що не можуть бути обмежені за будь-яких обставин; визначаються правила позбавлення волі; закріплюється принцип заборони нападу на осіб, які не приймають участь у конфлікті; закріплюються правила переміщення населення; визначаються норми процесуальних та судових процедур; визначається принцип захисту прав окремих етнічних і соціальних груп в умовах дії режиму надзвичайного стану тощо. Цей документ офіційно не прийнятий, тому не має юридичного механізму примусу відносно держав, що не дотримуються вимог, визначених у ній, проте його зміст може служити загальним стандартом для режиму надзвичайного стану.

На даний час порядок введення режиму надзвичайного стану, ступінь обмеження прав людини в умовах дії режиму надзвичайного стану закріплені фрагментарно, лише в декількох актах і переважно через категорію загальних принципів захисту жертв збройних конфліктів. Для вирішення цієї проблеми доцільним є прийняття на рівні ООН спеціального міжнародного акту, який би детально регламентував та визначав поняття режиму надзвичайного стану, мету режиму надзвичайного стану, умови введення режиму надзвичайного стану, порядок введення режиму надзвичайного стану, визначав межі та обсяг обмеження прав і свобод людини в умовах дії режиму надзвичайного стану, обсяг прав, що не можуть бути обмежені за будь-яких умов, порядок інформування міжнародної спільноти про запровадження режиму надзвичайного стану, максимальні строки дії режиму надзвичайного стану тощо. Таким актом може бути Декларація "Про забезпечення та захист прав людини в умовах дії режиму надзвичайного стану".

Узагальнено міжнародні інституційні механізми щодо запобігання та ліквідації наслідків криз, пов'язаних із введенням надзвичайного стану, до яких належать, зокрема, Департамент гуманітарних питань ООН, Євроатлантичний координаційний центр реагування на стихійні лиха і катастрофи НАТО та ін. Так, Департамент гуманітарних питань підпорядкований Координатору

надзвичайної допомоги зі статусом заступника Генерального секретаря з гуманітарних питань, що виконує такі основні завдання: розробка і координація гуманітарної політики, включаючи питання, які не підпадають під існуючі мандати установ, наприклад захист переміщених усередині країни осіб і надання їм допомоги; просування гуманітарних питань у політичних органах, особливо в Раді безпеки ООН; координація засобів реагування на надзвичайні гуманітарні ситуації в країнах. Основними завданнями Євроатлантичного координаційного центру реагування на стихійні лиха і катастрофи НАТО є: керівництво ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи повені, лісові пожежі, землетруси; обмін інформацією між країнами-членами НАТО та країнами-партнерами щодо надзвичайних ситуацій; організація комунікативних заходів, польових навчань та сприяння діям ООН на регіональному рівні.

Визначено, що важливим інституційним механізмом вироблення антикризових управлінських рішень, у тому числі в умовах надзвичайного стану, у зарубіжних країнах виступають ситуаційні центри різних рівнів. Вони утворюють інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень та контролю їх виконання, що дозволяє реалізувати новий формат управління в умовах жорсткого дефіциту часу та ресурсів, оцінювати можливі стратегічні, політичні, економічні, соціальні, екологічні ризики, які можуть виникати при різних сценаріях управлінських ситуацій. Для мінімізації ризиків використовують довгострокове прогнозування розвитку управлінських (кризових) ситуацій, розробку та моделювання різноманітних сценаріїв їх розвитку. Залежно від галузі застосування, назва "ситуаційного центру" може трансформуватися у "центр командування і управління" (command and control center), "кризовий центр" (crisis center), "надзвичайний центр" (emergency center), "залу нарад" (corporate boardroom, conference room).

У світі налічується близько трьохсот ситуаційних центрів, що використовуються урядами країн та керівниками великих корпорацій. Зокрема, заслуговує на увагу досвід побудови та функціонування ситуаційного центру Білого дому США – цілодобового наглядового і сигнального центру, що забезпечує Президента та членів Ради безпеки поточною розвідувальною і відкритою інформацією для вироблення і реалізації політики в у сфері національної безпеки. У Німеччині найбільш оснащеним вважається Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру та земель Німеччини, що виконує завдання накопичення інформації щодо загроз та подій національної важливості, моніторинг кризових ситуацій, оцінка можливих збитків від них, інформування громадян про їх подолання. На рівні ЄС функціонує Спільний ситуаційний центр, що проводить інформаційне забезпечення з питань безпеки суспільства, оцінки ймовірних загроз, ранню діагностику загроз терористичних актів, обмін розвідувальною інформацією між розвідслужбами країн ЄС. Цікавим є досвід роботи Об'єднаного ситуаційного центру Сінгапуру, фахівці якого здійснюють моніторинг та забезпечують аналітичною інформацією для прогнозування кризових ситуацій.

В Україні до головних заходів реформи системи національної безпеки та

оборони віднесено створення мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади, ключовим елементом якої є Головний ситуаційний центр України. З урахуванням зарубіжного досвіду, забезпечення дієвості цієї мережі можливе за рахунок спеціального відбору та підготовки кадрів (аналітиків, експертів, ІТ-фахівців та ін.), створення відповідної загальнодержавної інформаційної системи, налагодження чіткої координації між центрами, запровадження сучасного прогностно-аналітичного інструментарію підтримки прийняття рішень, співробітництва з відповідними міжнародними структурами.

У **третьому розділі** – *"Стан та перспективи удосконалення державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в Україні"* – проаналізовано організаційно-правове забезпечення державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні, запропоновано концептуальні засади та основні напрями удосконалення відповідної державно-управлінської діяльності, виходячи із сучасних завдань забезпечення національної безпеки України.

Встановлено, що нормативно-правові засади державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні включають ст. 92, 106 Конституції України, такі міжнародні документи, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт "Про громадянські та політичні права", Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, закони України "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про боротьбу з тероризмом", закони України, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайного стану, зокрема, "Про національну поліцію", "Про Службу безпеки України", "Про Раду Національної безпеки і оборони України", а також, у разі виникнення відповідних загроз, укази Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджені Верховною Радою України. Система державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні включає органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також сили та засоби, що відповідальні за реалізацію заходів режиму надзвичайного стану.

Зроблено висновок про, те що державне управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в Україні потребує удосконалення на концептуальному рівні. Враховуючи це, розроблено концептуальні засади, згідно з якими процес такого удосконалення є послідовністю трьох етапів: визначення основних причин недостатньої ефективності наявної системи державного управління; визначення принципів удосконалення цієї системи; розробка відповідних підходів та механізмів державного антикризового управління. Зокрема, удосконалення системи державного управління в умовах надзвичайного стану має відповідати таким основним принципам:

- централізація та координація – забезпечення централізованого управління, високого рівня міжвідомчої координації та взаємодії;
- ефективність та відповідальність – здатність ефективно виконувати управлінські завдання у встановленні терміни;
- стійкість, що обумовлюється здатністю системи управління підтримувати протягом необхідного часу встановлений режим функціонування;
- гнучкість, що характеризується адекватним використанням сил, засобів і

ресурсів у разі різкої зміни обстановки;

- інституційна пам'ять – спроможність забезпечувати збереження інформації про рішення і заходи антикризового управління;
- використання міжнародних стандартів, зокрема, прийнятих у державах-членах НАТО та ЄС.

Виходячи із запропонованих концептуальних засад, потребує удосконалення відповідне організаційно-правове забезпечення у низці аспектів. Зокрема, доцільно доповнити організаційні повноваження Президента України в частині надання йому права на територіях, де запроваджено надзвичайний стан, припиняти повноваження недієздатних органів місцевого самоврядування, створюючи замість них тимчасові державні органи, наприклад, комендатури територій надзвичайних ситуацій. Такі комендатури доцільно визначити як складові правоохоронно-військового командування. При них Президент України може створювати спільні оперативні штаби з реалізації заходів режиму надзвичайного стану на відповідних територіях. Їх діяльність, зокрема, завдання, функції, порядок призначення комендантів територій, їх повноваження тощо, потрібно регламентувати спеціальним положенням.

Потребує чіткої регламентації діяльність низки державних органів в умовах надзвичайного стану. Зокрема, необхідно чітко визначити функції Служби безпеки України, що мають передбачати сприяння забезпеченню режиму надзвичайного стану в разі його оголошення за допомогою її Антитерористичного центру. Важливе значення має розроблення порядку діяльності органів судової влади, зокрема, Конституційного Суду України, щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини при функціонуванні режиму надзвичайного стану. Особливо це стосується вітчизняного органу конституційного судочинства, який наразі взагалі не включений до відповідної системи державного управління.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення й вирішення актуального наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану та науковому забезпеченні його удосконалення в Україні. Результати проведеного дослідження дозволяють сформулювати такі висновки.

1. Науковці виділяють два режими державного управління – нормальний та кризовий. Кризу державного управління трактують як особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, підвищенням критичної активності мас. У цьому зв'язку державне антикризове управління доцільно розуміти як сукупність зовнішніх та внутрішніх впливів, що забезпечують відновлення та стабілізацію діяльності суспільної системи (якщо вона знаходиться в кризовому стані) чи запобігання розвитку кризових суспільних

явищ, якщо існують їх слабкі ознаки.

Кризові умови потребують іншого управлінського інструментарію та керуючої підсистеми, ніж ті, що діють у звичайних умовах. Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова механізмів державного управління, можна визначити як надзвичайні, що поділяють на три основні різновиди: надзвичайний стан; надзвичайна ситуація; воєнний стан. Відповідно до цього, можна виділити державне антикризове управління в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного стану, воєнного стану. Зокрема, особливим різновидом державного антикризового управління є державне управління в умовах надзвичайного стану, що відрізняється від державно-управлінської діяльності в умовах надзвичайних ситуацій та військового стану тим, що здійснюється лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим.

Виявлено, що в науці державного управління існує багато напрацювань з питань державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що охоплюють його виділення як окремої галузі державного управління, здійснення державної політики у цій галузі, функціонування відповідних управлінських механізмів, проблеми захисту населення, територіальні аспекти та ін. Функціонування надзвичайного стану ґрунтовно досліджене у частині правових механізмів, зокрема, його юридичного обґрунтування, правових особливостей, введення та припинення тощо. Водночас, проблематика державного управління в умовах надзвичайного стану дістала лише фрагментарного висвітлення у частині, що пов'язана з питаннями національної безпеки, тоді як комплексні дослідження за відповідним напрямом відсутні.

2. На основі аналізу понятійно-категоріального апарату державного антикризового управління, а також сутності та характеристик надзвичайного стану як особливого режиму діяльності органів державної влади, з'ясовано, що державне управління у таких умовах завжди має антикризову спрямованість. Згідно з цим, запропоновано визначення поняття "державне антикризове управління в умовах надзвичайного стану", що розуміється як особливий вид управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, пов'язаний із реалізацією спеціальних повноважень щодо усунення причин та умов, які стали підставою для введення правового режиму надзвичайного стану, ліквідації їх наслідків, захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб в екстремальних умовах, відновлення правопорядку, нормалізації оперативної, суспільно-політичної чи фінансово-економічної обстановки та створення умов для поновлення роботи інститутів держави і громадянського суспільства у режимі повсякденного функціонування.

3. З'ясовано, що серед основних принципів антикризового управління виділяють такі: постійної готовності до реагування; превентивності дій; терміновості реагування на окремі кризові явища в певній суспільній сфері або галузі; диференціації індикаторів кризових явищ за рівнем їх небезпеки для суспільної сфери або галузі, що використовується в процесі діагностики; адекватності реагування органу влади на реальні загрози для стабільного

функціонування об'єкта управління; повної реалізації внутрішніх можливостей виходу суспільної сфери або галузі з кризового стану.

Виходячи з цих принципів, а також базових принципів державного управління, до загальних принципів державного управління в умовах надзвичайного стану можна віднести: виваженість при оцінюванні загроз; постійну готовність; ефективність; превентивність; плановість; системність. До них доцільно додати специфічні принципи, що відповідають особливостям надзвичайного стану, серед яких виокремлено:

- принцип пріоритету прав і свобод людини, що зазнають звуження у певній частині, проте у всьому іншому мають неухильно забезпечуватися, незважаючи на надзвичайні заходи;

- принцип крайньої потреби, що передбачає введення надзвичайного лише за наявності особливої загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є неможливим;

- принцип невідкладності, згідно з яким у разі необхідності здійснення невідкладних заходів щодо врятування населення або недопущення загибелі людей надзвичайний стан може бути введено без попередження;

- принцип тимчасовості, що передбачає введення надзвичайного стану лише на певний термін до усунення загроз, що зумовили таку потребу.

4. Типізовано міжнародний досвід державного управління в умовах надзвичайного стану. Зокрема, виділено міжнародно-правові механізми регулювання режиму надзвичайного стану, що включають: міжнародно-правове регулювання військових конфліктів не міжнародного характеру, які можуть бути підставою для введення режиму надзвичайного стану; міжнародно-правові принципи режиму надзвичайного стану, що містяться у Міжнародному пакті "Про громадянські і політичні права" і мають обов'язковий характер для національного законодавства держав, які беруть участь у цьому Пакті; діяльність уповноважених міжнародних організацій з контролю за практикою застосування законодавства про надзвичайний стан, вирішення відповідних спорів. Узагальнено міжнародні інституційні механізми щодо запобігання та ліквідації наслідків криз, пов'язаних із введенням надзвичайного стану, до яких належать, зокрема, Департамент гуманітарних питань ООН, Євроатлантичний координаційний центр реагування на стихійні лиха і катастрофи НАТО та ін. Визначено, що важливим інституційним механізмом вироблення антикризових управлінських рішень, у тому числі в умовах надзвичайного стану, у зарубіжних країнах виступають ситуаційні центри різних рівнів, яких у світі існує близько трьохсот. Зокрема, заслуговує на увагу досвід побудови та функціонування ситуаційного центру Білого дому США, Загального інформаційно-ситуаційного центру федерального центру та земель Німеччини, Спільного ситуаційного центру Європейського Союзу, Об'єднаного ситуаційного центру Сінгапуру.

5. Розроблено концептуальні засади удосконалення державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в Україні, що має, насамперед, базуватися на розумінні його сутності як сукупності управлінських інститутів, процесів та механізмів ефективного реагування на особливо

загрозливі кризові ситуації, що потребують введення надзвичайного стану. Процес такого удосконалення запропоновано здійснювати як послідовність трьох етапів:

- визначення основних причин недостатньої ефективності наявної системи державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану, до яких в умовах сучасної України належать: розбалансованість і незавершеність системних реформ у сфері національної безпеки і оборони; недостатній рівень координації і узгодженості дій органів публічної влади, підготовки їх фахівців з питань безпеки і оборони; порушення цілісності національної економіки; невідповідність сучасним викликам сил цивільного захисту та їх технічного оснащення тощо;

- визначення принципів удосконалення цієї системи, серед яких виділено: централізацію та координацію; ефективність та відповідальність; стійкість; гнучкість; інституційну пам'ять; використання міжнародних стандартів;

- розробка відповідних підходів та механізмів державного антикризового управління, виходячи із сучасних завдань забезпечення національної безпеки України, за такими основними напрямками: внесення змін до нормативно-правових актів; удосконалення керівництва сектором безпеки і оборони; удосконалення управління людськими ресурсами; створення єдиної системи ситуаційних центрів.

6. Дістали подальшого розвитку напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні, що передбачають:

- доповнення організаційних повноважень Президента України в частині надання йому права на територіях, де запроваджено надзвичайний стан, припиняти повноваження недієздатних органів місцевого самоврядування, створюючи замість них тимчасові державні органи, наприклад, комендатури територій надзвичайних ситуацій;

- чітке визначення функцій Служби безпеки України у відповідній системі, що мають передбачати сприяння забезпеченню режиму надзвичайного стану в разі його оголошення за допомогою її Антитерористичного центру;

- розроблення порядку діяльності органів судової влади, зокрема, Конституційного Суду України, щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини при функціонуванні режиму надзвичайного стану;

- регламентацію спеціальним положенням діяльності спільних оперативних штабів з реалізації заходів режиму надзвичайного стану на відповідних територіях, що має визначати порядок призначення комендантів територій та їх повноваження;

- формування дієвої мережі ситуаційних центрів антикризового управління під час надзвичайного стану шляхом формування інформаційного простору для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття управлінських рішень і контролю їх виконання.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Пристайко В.В. Формування комплексу принципів державного антикризового управління в умовах надзвичайного стану. *Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти: монографія* / за ред. Горника В.Г., Кравченка С.О. Київ: УкрСІЧ, 2018. С. 150-159.

Особистий внесок здобувача: сформульовано комплекс принципів державного управління в умовах надзвичайного стану.

2. Пристайко В.В. Поняття надзвичайного стану в контексті державного управління. *Вісник Академії митної служби України: Серія: Державне управління*. 2015. № 2(13). С. 20-27.

3. Кравченко С.О., Пристайко В.В. Глобальні кризи та управлінські механізми їх розв'язання. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія "Управління"*. 2016. Вип. 2. С. 15-22.

Особистий внесок здобувача: визначені глобальні кризи та сформульовані управлінські механізми їх розв'язання.

4. Пристайко В.В. Поняття та принципи антикризового управління: загальна характеристика. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2017. Т. 28 (67). № 2. С. 16-19.

5. Пристайко В.В. Ситуаційні центри як ключовий інституційний механізм державного антикризового управління: зарубіжний досвід. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 36-41.

6. Пристайко В.В. Суцність антикризового управління в умовах надзвичайного положення. *"Legea și viața" ("Закон и Жизнь")*. 2017. № 8/2. С. 127-131.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

7. Пристайко В.В. Міжнародно правова регламентація надзвичайного стану. *Зовнішня політика і дипломатія: український і світовий досвід: збірник тез доповідей м. Київ, 23 грудня 2015 р., / за заг. ред. В.Г. Ціватого, Н.О. Тараненко*. Київ: ДАУ при МЗС України, 2015. С. 184-186.

8. Пристайко В.В. Надзвичайний стан як крайня форма реагування на надзвичайну ситуацію в Україні. *Правові, управлінські та економічні аспекти трансформації суспільства: тези допов. Всеукр. наук.-практ. конф., Київ 25 берез. 2016 р: У 2 ч. Ч. 2*. Київ: Видав. Центр КНУКіМ, 2016. С. 687-690.

9. Пристайко В.В. Кризи у системі державного управління. *Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук: матер. II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 8-9 квітня 2016 р.): у 2-х ч.* Харків: Гельветика, 2015. Ч. II. С. 20-22.

10. Пристайко В.В. Поняття антикризового управління в контексті регіонального розвитку. *Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика: матер. третьої Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 22-23 листопада 2017 р.): в 2-х ч.* Київ: Бескеди, 2017. Ч. 1. С. 77-80.

11. Пристайко В.В. Інститут надзвичайного стану в Україні – важливий елемент державно-правової системи. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т.2. С. 48-49.

12. Пристайко В.В. Роль Контртерористичного комітету Ради Безпеки ООН у запобіганні та протидії тероризму у світі. *Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 30 вересня 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України. 2016. С. 275-278.

13. Пристайко В.В. Придністровській конфлікт та можливі шляхи його розв'язання. *Транскордонна співпраця: проблеми та шляхи їх вирішення*: матеріали II Регіонального круглого столу (28-29 вересня 2017 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 154-157.

14. Пристайко В.В. Напрями забезпечення воєнної безпеки України в умовах глобалізаційних викликів. *Інституалізація публічного управління в Україні: в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. ред. А.П.Савкова, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2019. Т.3. С. 70-71.

Праці, опубліковані в інших виданнях

15. Пристайко В.В. Глобальні кризи та управлінські механізми їх розв'язання. *Управління суспільними процесами: глобалізаційний вимір: навч. посібник* / кол. авт.: Кравченко С.О., Вернудіна І.В., Карлова В.В. та ін. Київ: УкрСІЧ, 2017. С. 143-156.

Особистий внесок здобувача: визначені глобальні кризи та управлінські механізми їх вирішення, розкриті основні міжнародні інституції який намагаються вирішувати глобальні кризи сучасності.

АНОТАЦІЯ

Пристайко В.В. Державне управління в умовах надзвичайного стану: теоретичні аспекти. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, Київ, 2021.

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне обґрунтування державного управління в умовах надзвичайного стану як особливого різновиду державного антикризового управління, а також напрямів його удосконалення в Україні.

Виділено державне управління в умовах надзвичайного стану як особливий різновид державного антикризового управління, що суттєво відрізняється від державно-управлінської діяльності в умовах надзвичайних ситуацій та військового стану. З'ясовано, що державне управління в умовах надзвичайного стану завжди має антикризову спрямованість. Згідно з цим,

запропоновано визначення поняття "державне антикризове управління в умовах надзвичайного стану", що розуміється як особливий вид управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, пов'язаний із реалізацією спеціальних повноважень щодо усунення причин та умов, які стали підставою для введення правового режиму надзвичайного стану, ліквідації їх наслідків, захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб в екстремальних умовах, відновлення правопорядку, нормалізації оперативної, суспільно-політичної чи фінансово-економічної обстановки та створення умов для поновлення роботи інститутів держави і громадянського суспільства у режимі повсякденного функціонування.

Розроблено концептуальні засади удосконалення державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в Україні, що має, насамперед, базуватися на розумінні його сутності як сукупності управлінських інститутів, процесів та механізмів ефективного реагування на особливо загрозливі кризові ситуації, що потребують введення надзвичайного стану. Процес такого удосконалення запропоновано здійснювати як послідовність трьох етапів:

- визначення основних причин недостатньої ефективності наявної системи державного управління щодо забезпечення режиму надзвичайного стану в умовах сучасної України;

- визначення принципів удосконалення цієї системи, серед яких виділено: централізацію та координацію; ефективність та відповідальність; стійкість; гнучкість; інституційну пам'ять; використання міжнародних стандартів;

- розробка відповідних підходів та механізмів державного антикризового управління, виходячи із сучасних завдань забезпечення національної безпеки України, за такими основними напрямками: внесення змін до нормативно-правових актів; удосконалення керівництва сектором безпеки і оборони; удосконалення управління людськими ресурсами; створення єдиної системи ситуаційних центрів.

Виходячи з основних принципів антикризового управління, а також базових принципів державного управління, сформовано комплекс принципів державного управління в умовах надзвичайного стану шляхом поділу їх на загальні (виваженість при оцінюванні загроз, постійна готовність, ефективність, превентивність, плановість, системність) та специфічні, що відповідають особливостям надзвичайного стану, серед яких виокремлені пріоритет прав і свобод людини, крайня потреба, невідкладність, тимчасовість.

Типізовано міжнародний досвід державного управління в умовах надзвичайного стану щодо: міжнародно-правових механізмів регулювання режиму надзвичайного стану; запобігання виникненню та ефективної ліквідації наслідків кризових ситуації, що потребують введення надзвичайного стану, та механізмів міжнародного співробітництва у даній сфері; побудови та функціонування ситуаційних центрів різних рівнів як важливого інституційного механізму вироблення антикризових управлінських рішень, зокрема, в умовах надзвичайного стану.

Запропоновано напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайного стану в Україні, що передбачають: доповнення організаційних повноважень Президента України під час надзвичайного стану; чітке визначення функцій Служби безпеки України як елемента відповідної системи органів державного управління; розроблення порядку діяльності органів судової влади, зокрема, Конституційного Суду України, щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини при функціонуванні режиму надзвичайного стану; регламентацію спеціальним положенням діяльності спільних оперативних штабів з реалізації заходів режиму надзвичайного стану на відповідних територіях; формування дієвої мережі ситуаційних центрів антикризового управління під час надзвичайного стану.

Ключові слова: антикризове управління, державне управління в умовах надзвичайного стану, надзвичайний стан, криза в державному управлінні, міжнародний досвід державного управління в умовах надзвичайного стану, державне управління в умовах надзвичайного стану в Україні.

ABSTRACT

Prystaiko V.V. State management in conditions of emergency state: theoretical aspects. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The Thesis for a Candidate Degree in Public Administration. Speciality 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. – V.I. Vernadsky Taurida National University, Kyiv, 2021.

In the dissertation research is carried out the theoretical substantiation of public administration in the conditions of a state of emergency as a special kind of state anti-crisis management, and also directions of its improvement in Ukraine.

Features are investigated of public administration in a state of emergency as a special kind of state anti-crisis management, which differs significantly from public administration in emergency situations and martial law. It was found that public administration in a state of emergency is always have an anti-crisis tendency. Accordingly, it is proposed to define the concept of “public crisis management in a state of emergency”, which is understood as a special type of management of public authorities, local governments, their officials with the implementation of special powers to eliminate the causes, which became the basis for the introduction of the state of emergency, and to eliminate consequences of the state of emergency, and to protect the rights and freedoms of individuals and legal entities in extreme conditions, and to restore law and order, and to normalize operational, socio-political or financial-economic situation and to create conditions for resumption of state’s and civil society’s institutions in the mode of daily functioning.

Conceptual bases for improving public administration to ensure the state of emergency in Ukraine have been developed, which should be based primarily on understanding its essence as a set of management institutions, processes and mechanisms for effective response to particularly threatening crises that require a

state of emergency. The process of such improvement is proposed to be carried out as a sequence of three stages:

- identification of the main reasons for insufficient efficiency of the existing system of public administration to ensure the state of emergency in modern Ukraine;
- defining the principles of improving this system, among which are highlighted: centralization and coordination; efficiency and responsibility; stability; flexibility; institutional memory; use of international standards;
- development of appropriate approaches and mechanisms of state anti-crisis management, based on modern tasks of ensuring the national security of Ukraine, in the following main areas: amendments to regulations; improving the management of the security and defense sector; improving human resource management; creation of a unified system of situational centers.

Based on the basic principles of crisis management, as well as the basic principles of public administration, formed a set of principles of public administration in a state of emergency by dividing them into general (prudence in assessing threats, constant preparedness, effectiveness, prevention, planning, systematic) and specific features of the state of emergency, among which are the priority of human rights and freedoms, extreme necessity, urgency, temporality.

The international experience of public administration in the conditions of a state of emergency have been typologized: international legal mechanisms for regulating the state of emergency; prevention of the emergence and effective elimination of the consequences of crisis situations that require the introduction of a state of emergency, and mechanisms of international cooperation in this area; construction and functioning of situational centers of different levels as an important institutional mechanism for developing anti-crisis management decisions, in particular, in a state of emergency.

In the dissertation suggested directions of improvement of organizational and legal maintenance of public administration in the conditions of a state of emergency in Ukraine, which includes: supplementing of the organizational powers of the President of Ukraine during a state of emergency; clear definition of the functions of the Security Service of Ukraine as an element of the relevant system of public administration; elaboration of the procedure for the activity of judicial authorities, in particular, the Constitutional Court of Ukraine, regarding the establishment and provision of human rights and freedoms during the functioning of the state of emergency; regulation by special regulations of the activity of joint operational headquarters on the implementation of measures of the state of emergency in the relevant territories; formation of an effective network of situational centers of crisis management during a state of emergency.

Keywords: anti-crisis management, public administration in a state of emergency, state of emergency, crisis in public administration, international experience of public administration in a state of emergency, public administration in a state of emergency in Ukraine.

Підп. до друку 11.01.2021.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 1,4. Ум.-друк. арк. 1,16.
Тираж 100 пр.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета у видавничо-друкарському центрі Національної академії
державного управління
при Президентіві України.
03057, Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-67-93